



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

DIOGO ODLAVIN FELÍCIO FERREIRA

**PODER DE COMPRA DO ESTADO: uma análise sobre a
aquisição de alimentos para escolares.**

Brasília – DF

2023

DIOGO ODLAVIN FELÍCIO FERREIRA

**PODER DE COMPRA DO ESTADO: uma análise sobre a
aquisição de alimentos para escolares.**

Monografia apresentada ao Departamento de
Administração como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Administração.

Professor Orientador: Dr. Caio César de
Medeiros Costa.

Brasília – DF

2023

DIOGO ODLAVIN FELÍCIO FERREIRA

**PODER DE COMPRA DO ESTADO: uma análise sobre a
aquisição de alimentos para escolares.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão
do Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Diogo Odlavin Felício Ferreira

Dr., Caio César de Medeiros Costa

Professor-Orientador

Dr., Paulo Ricardo da Costa Reis

Professor-Examinador

Dr., Ronan Pereira Capobiango

Professor-Examinador

Brasília, 27 de julho de 2023

Em memória de Isabella Ramíria Felício Ferreira.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Cleuza e Nivaldo, por todo o apoio durante essa jornada.

À Marcela e Marta pelo auxílio e parceria nos momentos difíceis.

Aos amigos que fiz durante essa trajetória, em especial a Thayna e Talyta. Obrigado pelo companheirismo e amizade, que levarei por toda a vida.

E ao meu orientador, Doutor Caio César de Medeiros Costa, pelos ensinamentos e paciência durante esse período.

RESUMO

O programa de alimentação escolar do Estado tem suas origens nas décadas de 1940 e 1950. O então Instituto de Nutrição, na década de 1940, defendia o provimento da alimentação aos escolares. Entretanto, foi apenas em 1955 que o programa teve efetivamente início sob a denominação de Campanha de Merenda Escolar. Do ano de instituição até os dias atuais, o programa passou por diversas modificações. Nesse panorama, o presente trabalho tem como objetivo analisar a utilização das compras públicas como instrumento de políticas públicas através do programa de alimentação escolar. Essa pesquisa, de caráter qualitativo, se classifica, quanto aos fins como descritiva e explicativa. Já quanto aos meios, é classificada como documental. Visando a consecução dos objetivos, foram selecionadas leis, medidas provisórias, pareceres, documentos legislativos, cartilhas e documentos institucionais sobre o assunto. Através dos referidos documentos, foi realizada uma descrição da evolução histórica da política de alimentação escolar do Estado. Além disso, foram identificadas as mudanças que instrumentalizaram as aquisições de alimentos para a consecução de objetivos para além do suprimento e foram verificadas as motivações dessas mudanças. Chegou-se à conclusão de que a referida política, com o passar do tempo, teve sua complexidade aumentada, passando de um projeto inserido em um conjunto de medidas emergenciais em 1953 para um programa hoje estruturado, com critérios diversos e que consegue articular seu poder de compra com a consecução de políticas públicas. Concluiu-se ainda que, em um primeiro momento, o Estado ao descentralizar a execução do PNAE, pulverizou recursos que antes eram concentrados, fomentando a economia local. Atualmente, sob a vigência da Lei nº 11.947, de 2009, o Estado utiliza as compras realizadas no âmbito do programa como instrumento de políticas públicas através de critérios para a realização das aquisições, como a obrigatoriedade de se destinar no mínimo 30% dos recursos oriundos do PNAE para a agricultura familiar e o empreendedor familiar rural. Por fim, para futuros trabalhos, recomenda-se replicar a análise de trajetórias para outros programas de aquisição de insumos do Estado que também utilizam as compras como instrumento de políticas públicas visando constituir um quadro geral de como o Brasil faz uso desse poder, e assim explorar as oportunidades ainda não aproveitadas.

Palavras-chave: Compras Públicas. Alimentação Escolar. Políticas Públicas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	7
1.1. Contextualização.....	7
1.2. Formulação do problema.....	8
1.3. Objetivo Geral.....	9
1.4. Objetivos Específico.....	10
1.5. Justificativa.....	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	25
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	30
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	43
REFERÊNCIAS.....	46

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

A nova Lei Geral de Licitações, Lei nº 14.133/21, traz a definição de compras no âmbito do referido dispositivo legal, como “aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. (BRASIL, 2021).

Em relação à temática, pode-se dizer que há uma perspectiva clássica e outra mais abrangente sobre as compras públicas. A perspectiva clássica relaciona a aquisição dos bens, serviços e obras à critérios que enfocam principalmente na questão do preço e da qualidade. (MOHAN, 2010 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p.194). A perspectiva ampliada, por sua vez, estuda a área não somente sob as óticas descritas anteriormente. Ela analisa a partir de um olhar estratégico englobando variáveis como ciclo de gestão, processos logísticos e articulação com políticas públicas. (COSTA; TERRA, 2019, p. 13 - 14).

Segundo Costa e Terra (2019), devido aos princípios trazidos pela Lei 8.666/93 como a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, a função das compras públicas acaba sendo ampliada e vai além da perspectiva clássica. É importante ressaltar que os princípios contidos na Lei 8.666/93 foram recepcionados na nova Lei Geral de Licitações, Lei 14.133/21. Com isso, os ensinamentos dos autores sobre a função ampliada das compras públicas continuam válidos sob a nova lei.

Zago (2018) diz que o Estado objetivando cumprir suas obrigações e prestar serviços celebra transações com o mercado visando adquirir ou até mesmo alienar bens, obras e serviços. Nessa linha, a autora conceitua contratação pública como: “procedimento por meio do qual o Estado-consumidor pode adquirir bens, obras e serviços - objetos que permitirão a satisfação das necessidades da coletividade sob a responsabilidade do Estado”. (ZAGO, 2018, p.58). A partir do exposto, pode-se perceber que o Estado compra para cumprir suas obrigações finalísticas.

Diante das definições e perspectivas abordadas, percebe-se a importância das compras públicas já que é a partir delas que o Estado se instrumentaliza para cumprir seus deveres. Outro aspecto que mostra essa importância é o grande volume e participação das compras realizadas pelo poder público na economia. Segundo o Painel de Compras do Governo Federal, de dezembro de 2020 a dezembro de 2021, foram realizados 800.543

processos de compras totalizando um montante de mais de 124 bilhões de reais. Além disso, entre 2006 e 2016, as compras públicas equivaleram a 12,5% do PIB sendo que 6,8% corresponderam apenas à participação do Governo Federal, caracterizando-o como o maior consumidor dentre os entes estatais. (RIBEIRO; JÚNIOR, 2019, p.18)

Devido a magnitude das transações executadas pode-se dizer que o Estado detém o chamado poder de compra. Zago (2018) afirma que o uso do termo “poder” indica a capacidade de influência no mercado que o Estado possui através das suas compras. A autora diz ainda que devido a relevância das mesmas, elas podem influenciar não somente os fornecedores diretos com os quais a Administração Pública firma contratos, mas também todo o mercado, já que ela envia sinais para o mesmo através das suas aquisições. Nesse contexto, Costa e Terra (2019) argumentam que o uso desse poder pelo Estado “pode transformar a realidade de distintos mercados e impactar no cumprimento do objetivo de diversas políticas”. (COSTA; TERRA, 2019, p.38).

Diante desse cenário, o uso do poder de compra do Estado para atingir objetivos adicionais além do suprimento das suas demandas vem ganhando cada vez mais relevância. Esse movimento de usar esse poder, porém, não está restrito somente ao Brasil e está dentro de um contexto global. Exemplo disso foi a 3ª Conferência Europeia sobre Cidades e Municípios Sustentáveis no ano 2000. O resultado dessa Conferência foi a Convocatória de Hannover, cujo texto traz a necessidade de consciência sobre o uso desse poder por parte dos líderes municipais europeus de modo a usá-lo para direcionar o desenvolvimento para soluções que considerem os aspectos sociais e ambientais. (ARNOLD; WHITFORD, 2006 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p.190).

Perante o exposto, percebe-se que o estudo do uso do poder de compra do Estado é relevante e necessário tanto pelo impacto que as compras públicas têm sobre o mercado quanto pelas possibilidades enquanto instrumento de consecução de objetivos de políticas públicas.

1.2. Formulação do problema

O presente trabalho constitui-se de uma análise do uso do poder de compra do Estado no processo de aquisição de alimentos para escolares. A política de alimentação estatal

brasileira data da primeira metade do século XX e hoje o seu programa constitui um dos mais importantes no mundo. (FSP, 2022).

Segundo Caldas e Ávila (2013), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) originou-se nos anos 1940. Segundo os autores, o Instituto de Nutrição defendia a oferta de alimentação no âmbito escolar por parte do Governo Federal. Porém, por falta de recursos, naquele momento o programa não se concretizou. Foi apenas na década seguinte, nos anos 1950, que a política de alimentação teve efetivamente início. Nos anos iniciais, os alimentos eram em grande parte doados por organizações internacionais (SOUZA et al., 2015, p. 219) e possuía caráter assistencialista (CALDAS; ÁVILA, 2013, p.82), intervencionista e paternalista (SOUZA et. al, 2015, p. 219).

Para Caldas e Ávila (2013), a trajetória histórica da política de alimentação escolar brasileira indica mudanças nos aspectos discursivos e de execução do programa ao longo do tempo.

Em um primeiro momento, as compras dos alimentos pelo Estado possuíam o enfoque no suprimento da demanda, ou seja, tinham um caráter de operacionalização do programa. A compra e gestão desses insumos eram centralizados e os gêneros eram, em sua maioria, desidratados e padronizados. (BRASIL, 199?). Com o passar do tempo, o programa foi adquirindo novos objetivos e orientações. Na configuração atual, as compras no âmbito do PNAE possuem critérios e diretrizes que transpassam a mera aquisição dos alimentos.

Pode-se citar como exemplo desses critérios a destinação de no mínimo 30% dos recursos no âmbito do Programa para a agricultura familiar. (BRASIL, 2009). Segundo Oliveira e Santos (2015), critérios como o exemplificado, que trazem impacto social, ainda são raros. Fernandes (2019), por sua vez, discorrendo sobre o uso do poder de compra do Estado, diz que os avanços na área ainda são limitados tanto em abrangência quanto em profundidade.

Diante do abordado e tendo como referência, a escassez de critérios como os trazidos pelo PNAE no âmbito das compras públicas, o potencial a ser explorado com as aquisições governamentais e a abrangência e tempo de existência dessa política, o presente trabalho visa responder a seguinte pergunta: como o Estado vem, através do programa de alimentação escolar, utilizando as compras públicas como instrumento de políticas públicas?

1.3. Objetivo Geral

Diante do apresentado, o objetivo geral do presente trabalho é analisar a utilização das compras públicas como instrumento de políticas públicas através do programa de alimentação escolar do Estado.

1.4. Objetivos Específicos

1. Descrever a evolução histórica da política de aquisição de alimentos para escolares no Brasil.
2. Identificar as mudanças que instrumentalizaram as aquisições de alimentos para a consecução de objetivos para além do suprimento dos insumos.
3. Verificar as motivações das mudanças no processo de aquisição dos alimentos para os escolares.

1.5. Justificativa

Conforme exposto anteriormente, o Estado compra para possibilitar o atendimento de suas obrigações finalísticas. As compras públicas detêm uma grande importância no cenário econômico. Segundo o Portal de Compras do Governo Federal, somente no primeiro trimestre de 2023, já foram homologados 33,4 bilhões de reais em compras e 34,9 mil processos de aquisições. Além disso, as aquisições governamentais representam cerca de 12,5% do PIB. (RIBEIRO; JÚNIOR, 2019, p.18).

A partir disso, percebe-se que estudar as compras governamentais se torna relevante pelo impacto econômico dessas aquisições e também pelo fato de que é através delas que o Estado consegue se instrumentalizar e assim cumprir suas obrigações constitucionais e finalísticas como a prestação de serviços para a sociedade.

Outro aspecto envolvendo as compras públicas que se constitui como um importante assunto a ser estudado é o uso desse poder de compra. Conte afirma que usar esse poder é “dar uma função social para a demanda de bens e serviços do Estado”. (CONTE, 2013, p.9). O autor diz ainda que quando ele é usado, a economicidade deixa de ser o parâmetro exclusivo e passa a ser considerado levando em conta também aspectos como o desenvolvimento econômico sustentável, erradicação da pobreza, entre outros. (CONTE, 2013, p.9).

Oliveira e Santos (2015) apontam que as compras públicas sustentáveis têm sido apenas parcialmente exploradas. Segundo os autores, através das compras sustentáveis,

“organizações públicas poderiam usar de seu poder de compra para dar um sinal a favor da sustentabilidade, passando a escolher bens e serviços, e aliando aos critérios atuais, quesitos socioambientais”. (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p.195). Diante disso, o uso do poder de compra do Estado também se constitui como uma temática de relevância já que é uma área que possui grande potencial a ser explorado.

O presente estudo pretende analisar o uso do poder de compra do Estado na política de alimentação escolar brasileira. A origem dessa política pública data de 1940 e hoje, através do PNAE, constitui-se como um dos programas de alimentação para escolares mais importantes do mundo. Beneficia cerca de 41 milhões de pessoas e movimenta 4 bilhões de reais. (NUTRIÇÃO FSP, 2022). Oliveira e Santos (2015), abordando critério recente que a política de alimentação escolar trouxe, afirmam que requisitos como o trazido pela política ainda são raros.

Diante do exposto, percebe-se que estudar o uso do poder de compra do Estado na política de alimentação escolar brasileira é relevante devido ao montante financeiro e os impactos econômicos envolvidos, além do potencial ainda a ser explorado através do uso das compras estatais como instrumento de consecução de políticas públicas.

Além disso, como esse uso ainda não alcançou todo o seu potencial aliado ao fato de que critérios como os trazidos no âmbito da alimentação escolar constituírem-se de exceção e o PNAE constitui-se de um programa já consolidado, estudar as mudanças ocorridas nessa política no decorrer do tempo pode se constituir como um importante repositório de aprendizado para a implementação desse uso em outros processos de compras governamentais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

1. USO DO PODER DE COMPRA DO ESTADO

Conforme exposto anteriormente, as compras públicas possuem grande relevância para a economia, participando de cerca de 12,5% do PIB. (RIBEIRO; JÚNIOR, 2019, p.18). Diante dessa expressiva participação e dos impactos que as compras públicas podem provocar, torna-se necessário entender qual a finalidade das mesmas.

A visão tradicional das aquisições estatais focaliza a função das compras públicas na aquisição dos bens ou serviços, levando em consideração preponderantemente a necessidade de suprimento pela administração. Porém, Costa e Terra, ao analisarem o artigo 3º da Lei 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos, dizem que os princípios contidos no artigo como, por exemplo, isonomia, seleção da proposta mais vantajosa e promoção do desenvolvimento sustentável, acabam por ampliar o que se entende como função das compras públicas. (COSTA; TERRA, 2019, p.12 - 13).

Baradel (2011) também aborda essa tendência de ampliação das funções e finalidades das aquisições públicas. Segundo o autor, é cada vez mais comum os que veem o tema sob o prisma das políticas públicas, rejeitando “a tradicional e simplista visão exclusiva de atividade-meio, vislumbrando, além disso, finalidades que podem também ser alcançadas por meio de tal procedimento”. (BARADEL, 2011, p.16).

Nessa linha, Costa e Terra (2019) dizem que a partir de um olhar estratégico das compras públicas, alinhado a essa concepção mais ampla das aquisições governamentais, pode-se ter uma visão da atividade de compras governamentais a partir de toda sua complexidade, levando em consideração ciclo de gestão, stakeholders envolvidos, logística, entre outros aspectos, além de considerar também a relação entre as compras estatais e as políticas públicas e objetivos do governo.

Caldas e Notato (2014) trazem um estudo de caso ocorrido em Osasco que exemplifica as potencialidades de se ter uma visão estratégica das compras públicas, agregando diversos órgãos setores e a integrando a cadeia de gestão de suprimentos. A cidade optou por distribuir uniformes escolares gratuitamente à população. Porém, resolveu usar essa demanda pelos

uniformes para promover também a inclusão social e reduzir os gastos de famílias que possuem filhos matriculados na rede municipal de ensino.

Para tal finalidade, foi criado em 2006 o Projeto Educação e Inclusão. Os objetivos do mesmo consistem em: “promover a qualificação socioprofissional no setor têxtil e confecção de pessoas com baixa renda, e diminuir as despesas das famílias com filhos matriculados na rede municipal de ensino por meio da distribuição gratuita de uniformes escolares”. (CALDAS; NONATO, 2014, p.166).

Para promover a inclusão social e o objetivo de qualificação socioprofissional à pessoas com baixa renda, essa política pública prevê a capacitação do público-alvo do projeto, trabalhadores em situação de desemprego e vulnerabilidade social, além de auxiliar na formalização de microempresas. Esse projeto ainda se articula com outros programas redistributivos da cidade como o Osasco Solidária e Osasco Incluir. (CALDAS; NOTATO, 2014, p. 167).

A execução prática do Projeto se dá envolvendo diversos atores. Em um primeiro momento, a Secretaria de Educação do município levanta a demanda por uniformes, além de discutir com os pais e docentes os modelos dos mesmos. Ela, dentre os atores envolvidos, é a que mais tem dispêndios com o Projeto. Ela exerce também pressão sobre as chamadas Oficina Escola, locais onde as pessoas que estão se qualificando confeccionam e costuram o uniforme, e também sobre as Cooperativas Setoriais, em relação às especificações de prazo e qualidade a serem atendidas, tornando-se um importante “cliente” do projeto.(CALDAS; NONATO, 2014, p. 168).

A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da cidade, por sua vez, acompanha todas as fases do projeto. As secretarias de Governo e a de Assuntos Jurídicos tratam sobre os aspectos jurídicos e legais da iniciativa, como por exemplo, o Termo de Parceria. Há também a participação de entidades da sociedade civil. Dentre elas, cita-se a EREMIM cuja responsabilidade está relacionada à execução das frentes de atuação da Oficina que vão desde a aprendizagem prática dos beneficiários até a logística e distribuição dos uniformes. (CALDAS; NONATO, 2014, p. 168).

Em relação aos resultados e benefícios do projeto, podem ser citados a diminuição das despesas das famílias de alunos da rede municipal de ensino, a saída do público-alvo das

beneficiárias do projeto do desemprego e também a dinamização da economia local.(CALDAS; NONATO, 2014, p. 170).

Os autores dizem que o Estado pode escolher ter um maior controle e participação sobre a cadeia de suprimentos envolvendo as aquisições e foi justamente esse um dos fatores de sucesso para a prefeitura de Osasco conseguir atingir os objetivos do Projeto Educação e Inclusão.

Osasco possui um conjunto articulado de instrumentos que possibilita que o poder público esteja presente tanto no apoio instrumental das beneficiárias como na aquisição de insumos e, principalmente, no produto final demandado pelos alunos. Tal articulação permitiu que Osasco obtivesse um desenho metodológico que favorecesse setores estratégicos da economia local (setor têxtil e confecção). (CALDAS; NONATO, 2014, p.168).

A partir do exposto, pode-se perceber as potencialidades e benefícios que a visão ampliada das compras públicas podem ter tanto para os governos, que se beneficiam de mais um ferramental para a consecução de seus objetivos, como para os cidadãos que são os destinatários dos serviços estatais.

1.1 Poder de Compra do Estado

Segundo Jesus (2012), devido a magnitude que as compras governamentais têm e pela influência que elas podem exercer, o poder público não pode comprar da mesma maneira que as entidades privadas. Isso ocorre devido ao fato de os recursos governamentais poderem gerar benefícios sociais dependendo da decisão de como o dinheiro público será gasto. Essa influência característica das compras públicas é chamada de poder de compra do Estado ou poder de compra governamental.

A autora diz ainda que o uso desse poder de compra vai ocorrer “quando há planejamento sobre como serão gastos estes recursos de forma a trazer retornos sociais de médio e longo prazo que transpassem a aquisição dos bens e serviços ou permita a universalidade da oferta de bens e serviços estratégicos”. (JESUS, 2012, p.6). Vale ressaltar que mesmo se não houver esse uso ou planejamento e as compras servirem apenas a função de suprimento do Estado, ainda sim o poder de compra do Estado vai existir. (BARADEL, 2011, p.16).

Baradel (2011) explica que o uso do poder de compra para fins além da mera função de suprimento do Estado não ocorre apenas no Brasil. Segundo o autor, um dos casos mais famosos de que se tem notícia foi na década de 1930 no contexto do crash da Bolsa de Nova

York. Na atualidade, o uso desse poder pode ser visto a partir de ações como os incentivos às micro e pequenas empresas tanto no Brasil quanto em outros países como Israel, Japão, Grécia e Estados Unidos (BARADEL, 2011, p.47), além de políticas de favorecimento à agricultura familiar. (COSTA; TERRA, 2019, p.39).

1.2 Compras Públicas Sustentáveis

As compras públicas sustentáveis estão intimamente relacionadas ao conceito de poder de compra do Estado. O uso desse poder “pode se prestar a fomentar diferentes tipos de *business management*, dentre estes, aqueles que primam por uma gestão pautada pelos princípios do desenvolvimento sustentável”. (TARDAN, 2020, p.88).

Tardan (2020) explica ainda que o Estado ao incluir metas e políticas ambientais às suas compras pode ver seus objetivos alcançados sem a necessidade de alocar recursos específicos para essas políticas. Isso acontece pois “o setor produtivo impulsionado pelo desejo de se habilitar como fornecedor deste mesmo Estado se encarrega de buscar as melhores formas de atingir estes objetivos.” (TARDAN, 2020, p.88).

Segundo Oliveira e Santos (2015), as compras sustentáveis vão buscar incorporar critérios econômicos, sociais e ambientais. Os autores dizem ainda que o apoio e incentivo a esse tipo de compra é crescente.

Tardan (2020) traça um panorama histórico de como o ideal de desenvolvimento sustentável ganhou forma no cenário mundial. Segundo o autor, em 1972 esse ideal ou objetivo já tinha sido declarado, mesmo de forma incipiente, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (CNUMAH). Em 1992, no Rio de Janeiro na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) esse ideal foi reafirmado e inclusive prescrito de forma expressa na Agenda 21, documento resultante da conferência. O autor cita ainda o Processo de Marrakesh, ocorrido em 2003 em que o conceito de produção e consumo sustentáveis (PCS) foi provido. Lopes e Oliveira (2012), por sua vez, trazem a criação da Comissão de Brundtland, em 1980, cujo escopo era “tratar da crescente preocupação mundial com a destruição do meio ambiente”. (LOPES; OLIVEIRA, 2012, p.4). Ainda segundo os autores, a temática do desenvolvimento sustentável ganhou mais relevância a partir de 1980 com a criação da referida Comissão.

No contexto brasileiro, o direito ao desenvolvimento sustentável encontra fundamento constitucional. O artigo 225 da Constituição Federal de 1988, vai trazer em seu *caput* que

“todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 1988). Vale dizer que, conforme Tardan (2020), o referido artigo é um comando originário, portanto, desde 1988 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é assegurado a todos os brasileiros. Além disso, o autor traz outro aspecto constitucional que mostra a relevância do tema: o fato da defesa do meio-ambiente ser considerada também um princípio da ordem econômica.

Demonstrada a relevância que a proteção ao meio-ambiente possui na legislação brasileira, além da evolução internacional sobre o tema, aborda-se-a o conceito e as dimensões que as compras sustentáveis possuem. Segundo a *UK Sustainable Procurement Task Force*, a Compra Pública Sustentável:

deve considerar as consequências ambientais, sociais e econômicas dos seguintes aspectos: elaboração do projeto; utilização de materiais renováveis; métodos de produção; logística e distribuição; uso, operação, manutenção, reuso, opções de reciclagem; e o comprometimento dos fornecedores em lidar com essas consequências ao longo de toda a cadeia produtiva. (UK SUSTAINABLE PROCUREMENT TASK FORCE, 2006 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p.195).

Já para Tardan, uma compra sustentável seria aquela “que se vale do poder de compra do comprador para induzir um comportamento mais sustentável no fornecedor, buscando trazer à ponderação do valor envolvido na transação critérios ambientais e sociais, além dos econômicos”. (TARDAN, 2020, p.94). Diante dos conceitos apresentados, percebe-se que as compras sustentáveis possuem então três dimensões: econômica, social e ambiental.

Lopes e Oliveira (2012) ponderam que escolher critérios ambientais como condição para a aquisição de um produto ou serviço leva a diminuição ou a prevenção da ocorrência de impactos negativos quando se observa o ciclo de vida dos produtos. Esses impactos negativos estão associados a custos ocultos que são pagos por toda a sociedade. Os autores citam como exemplo produtos que causam poluição no ar, solo e lençóis freáticos como os agrotóxicos ou produtos químicos usados para a fabricação de detergentes. Essa poluição causada por esses produtos afeta a saúde da população em geral, cuja única opção muitas vezes é recorrer ao Sistema Único de Saúde que é mantido por recursos públicos.

Diante desse cenário, fica clara a importância das compras sustentáveis, do olhar estratégico sobre as compras públicas e da visão completa do ciclo da cadeia de suprimentos

pois, muitas vezes, os custos dos impactos negativos de um processo de aquisição não são nem quantificados, (LOPES; OLIVEIRA, 2012, p.9) e trazem impactos para outras áreas como o sistema público de saúde.

Um outro ponto favorável ao uso dessas compras é o fato de que quando o Estado faz uso da licitação sustentável, ele lidera pelo exemplo. Segundo Lopes e Oliveira,

governos que praticam CPS demonstram publicamente que estão agindo em favor da sustentabilidade encorajando pelo exemplo o aumento da consciência do consumidor e a mudança do comportamento”. (LOPES; OLIVEIRA, 2012, p.10).

Por fim, conforme Oliveira e Santos (2015), as compras públicas sustentáveis se apresentam como um novo paradigma no setor público. Os autores dizem ainda que é uma temática que envolve um grau de complexidade e que dúvidas e imprecisões ainda são comuns. Ressaltam também que as compras e licitações sustentáveis ainda necessitam de pesquisas e desenvolvimento de tecnologias para superar aspectos ainda dúbios como os critérios, avaliação de impactos e controle público dos processos de aquisição.

1.3 Uso do Poder de Compra do Estado na Legislação

Para concluir a presente seção sobre o uso do poder de compra do Estado, é imperioso falar sobre a incidência desse poder nas legislações sobre licitação já que o processo de aquisição de bens e serviços no Brasil tem que seguir de forma obrigatória os ditames trazidos em lei.

Baradel apresenta uma síntese do que seria a licitação. Ela poderia ser definida como “um procedimento administrativo colocado entre entes públicos e privados que queiram estabelecer relações contratuais”. (BARADEL, 2011, p.16). Maria Sylvia Zanella di Pietro, por sua vez, define licitação como

(...) procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.(DI PIETRO, 2020, p.766).

A licitação pública é considerada um princípio constitucional e por causa disso é obrigatória à toda Administração Pública conforme explicitado no art. 37, XXI da Carta Magna.

Art. 37, XXI, CF/88 - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes, com

cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamentos, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988).

Atualmente, os regulamentos pertinentes às licitações estão em fase de transição. Segundo a Medida Provisória 1.167/2023, a Administração poderá escolher licitar de acordo com a Lei nº 14.133/2021 ou dos antigos regulamentos, desde que a publicação do edital ou do ato que autoriza a contratação direta seja feita até o dia 29 de dezembro de 2023 e que a opção por uma das leis esteja expressa no edital ou ato. Além disso, a MP fixa o dia 30 de dezembro de 2023 como data para a revogação das Leis 8.666 de 1993, Lei nº 10.520 de 2002 e os artigos 1º ao 47-A da Lei nº 12.462 de 2011.

É interessante notar que mesmo na Lei 8.666/93, já havia explicitamente, o uso da licitação como instrumento de políticas públicas. Nesse sentido Roxo diz que:

As alterações promovidas pela Lei nº 12.349/2010 trouxeram alguma complexidade adicional no que se refere à elaboração de editais de licitação e ao julgamento de propostas no âmbito das compras públicas. Trata-se, essencialmente, de mecanismos erigidos para promover o desenvolvimento nacional sustentável, que passou a ser um dos objetivos explícitos da licitação e contratação, nos moldes entabulados pela nova redação dada ao *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/1993. (ROXO, 2016, p.154).

O autor diz ainda que “o legislador buscou conferir maior instrumentalidade à contratação pública, funcionalizando-a para que políticas públicas possam ser implementadas com base no poder de compra do Estado”. (ROXO, 2016, p.154). A partir dessa mudança introduzida pela Lei nº 12.349/2010, as licitações passaram a realizar três objetivos de igual importância: isonomia, vantajosidade e promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Com a assunção da Lei 14.133/2021 no ordenamento jurídico, a instrumentalização da licitação para a consecução de políticas públicas foi mantida. Segundo Vieira e Puerari (2021), além da consolidação normativa trazida pela lei, que reuniu normativos esparsos que versavam sobre compras públicas como a Lei do Pregão e a Lei do Regime Diferenciado de Contratação, verificou-se também várias inovações “cujo potencial transformador precisa ser explorado pelos gestores públicos, pela doutrina jurídica, pelos Tribunais, de sorte a concretizar os princípios e contratações públicas no Brasil, inclusive sob a influência da citada função regulatória das licitações”. (VIEIRA; PERUARI, 2021, p.16). Os autores dizem ainda que os termos “sustentabilidade” e “sustentável” aparecem em três dispositivos diferentes na Nova Lei de Licitações como no artigo 5º trazendo a expressão “desenvolvimento nacional sustentável” e no artigo 144 que usa a expressão “critérios de sustentabilidade ambiental”.

A partir do exposto percebe-se que desde a Lei nº 8.666/1993, com a inclusão trazida pela Lei nº 12.349/2010 do “desenvolvimento nacional sustentável” como princípio licitatório, houve a instrumentalização da licitação. Essa instrumentalização foi mantida na Lei nº 14.133/2021, já que o desenvolvimento sustentável continua sendo um princípio das licitações, além da inclusão de termos como “sustentabilidade” e “sustentáveis” em outros artigos da referida lei.

Diante do que foi abordado na presente seção sobre o uso do poder de compra do Estado fica claro o potencial que a atividade de compras estatais têm e as possibilidades do uso desse poder na consecução de objetivos e políticas públicas. Diante disso, a próxima seção se aprofundará na temática das compras públicas como instrumento de políticas públicas.

2. COMPRAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Política Pública

Para compreender como as compras públicas atuam como instrumento de políticas públicas, faz-se necessário definir o que são políticas públicas. Segundo Neto, Silva e Arenas, as políticas públicas podem ser entendidas como “ferramentas que os políticos usam para implementação dos sistemas que devem operar para atender as populações e localidades”.(NETO; SILVA; ARENAS, 2022, p.3).

Secchi, Coelho e Pires (2019), por sua vez, definem política pública como “diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p.02). Segundo os autores há dois componentes fundamentais em uma política pública: a intencionalidade e uma resposta a algum problema público. Entretanto, é ressaltado que ainda não há um conceito pacífico sobre o assunto devido à divergências entre estudiosos. Essas diferenças são chamadas por eles de “nós conceituais”. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p.02).

O primeiro nó conceitual reside na divergência sobre quais atores seriam capazes de fazer políticas públicas. Há duas vertentes: a estatista/estadocêntrica e a multicêntrica/policêntrica. Para a primeira corrente, somente o Estado e seus atores são capazes de elaborar e implementar políticas públicas. Ela até admite que entes não-estatais possam contribuir para a formulação dessas políticas, mas a prerrogativa de estabelecê-las e liderá-las ficariam a cargo do Estado. A segunda, por sua vez, considera que outros agentes além do Estado, como

as organizações não-governamentais, também devem ser considerados como atores de políticas públicas. Nesse caso, os autores dessa corrente atribuem o termo “pública” em “política pública” à resolução de problemas públicos e não propriamente à personalidade jurídica de quem a estabelece. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p.03 - 04)

Ainda em relação ao primeiro nó conceitual, Secchi, Coelho e Pires aderem à segunda corrente. Dentre os motivos elencados, destacam-se o fato de que essa vertente evita a análise prévia da natureza jurídica da entidade antes de verificar se as políticas feitas por ela são de natureza pública ou não. Caso essa pré-análise fosse feita, poderia ocasionar a questionamentos e verificações consideradas infrutíferas pelos autores. Além disso, destaca-se ainda que apesar de algumas ferramentas de políticas públicas serem monopólio do Estado, como por exemplo, o uso de instrumentos punitivos, os entes não-estatais também possuem ferramentas que podem contribuir para a elaboração e implementação dessas políticas como campanhas e prêmios. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p.05).

A discussão em relação ao segundo nó conceitual gira em torno da divergência sobre omissões governamentais, se elas deveriam ou não ser consideradas como políticas públicas. Há a vertente que considera que a inação do Estado pode ser considerada uma política pública pois poderia representar, por exemplo, um interesse na manutenção do status quo. Porém, para os autores, partindo do pressuposto que uma política pública é uma diretriz, conforme conceito abordado anteriormente, se torna difícil visualizar a omissão como política pública. Além disso, é dito ainda que se todas as omissões governamentais fossem consideradas como tal, tudo se tornaria política pública. A inação governamental na verdade seria uma falta de inserção da situação que está sendo omitida na agenda formal do governo. Os autores fazem a ressalva de que se houver uma diretriz voltada à inação, como por exemplo, se houver uma orientação por parte da Polícia Militar para que seus policiais ignorem tentativas de facções criminosas para negociar, nesse caso, seria considerada política pública pois há uma orientação do “*policy maker*” para a passividade do “*policy taker*”. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p. 07 - 09).

O terceiro nó conceitual, por sua vez, tem como fonte de debates a questão de se as diretrizes operacionais e intermediárias também podem ser consideradas como políticas públicas ou se somente macrodiretrizes entrariam nessa classificação. Os autores defendem a primeira vertente. Para eles, tanto as macrodiretrizes quanto as intermediárias e operacionais devem ser consideradas políticas públicas pois caso contrário, iniciativas municipais,

regionais e até mesmo intraorganizacionais que visam a solução de um problema público não seriam consideradas como tal. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p.09).

Nessa linha, os autores consideram que uma política pública pode se desdobrar em outras que irão operacionalizá-la em uma estrutura que pode ser comparada a uma árvore. A macro-política corresponderia à árvore como um todo, as políticas intermediárias corresponderiam à raiz, tronco e galhos da árvore e as políticas operacionais seriam equivalentes às folhas e frutos das árvores.(SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p.11).

Um último ponto que merece destaque em relação à definição de política pública é o que é um problema público. Ele pode ser definido como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p.14). Os autores dizem ainda que conferir a qualidade de “público” a um problema envolve considerações intersubjetivas, de caráter político e normativo, dos próprios atores políticos envolvidos com a temática. (SECCHI; COELHO; PIRES, 2019, p.14).

Em síntese, uma política pública é uma orientação ou diretriz voltada à tratar um problema tido como público. Seguindo às posições dos autores, essa política tem como atores entes estatais e não-estatais, que lideram um processo de elaboração de diretrizes voltadas à ação ou inação do “*policytaker*” e que podem ser desdobradas em outras políticas intermediárias e operacionais.

Diante das considerações sobre a definição política pública, será abordado a seguir as compras públicas como instrumento dessas políticas.

2.2 Compras Públicas como Instrumento de Políticas Públicas

De acordo com Neto, Silva e Arenas (2022), a existência do objetivo ou princípio de desenvolvimento nacional sustentável presente nas licitações talvez já demonstra a característica de instrumento de política pública. Nesse sentido, Costa e Terra vão dizer que “a legitimidade do uso das compras públicas como instrumento de políticas públicas, advém ,entre outras fontes, do disposto legal que acrescenta o desenvolvimento nacional sustentável como uma das finalidades da realização das licitações”. (COSTA; TERRA, 2019, p. 39 - 40).

Baradel (2011) traz como exemplo de possibilidade de uso da licitação como instrumento de políticas públicas a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas em que é previsto tratamento diferenciado e favorecido a esse tipo de empresa no âmbito das aquisições

governamentais. O autor diz ainda que esse tratamento teve inspiração em um modelo dos Estados Unidos.

Segundo Moraes e Moreira (2002), a legislação sobre as compras públicas estadunidenses dá preferência a bens e serviços cuja produção é doméstica através de três programas: o *Small Business Act*, o *Buy American Act* e o *Balance of Payments Program*. O primeiro deles destina-se às pequenas empresas. O segundo limita a compra de produtos finais não produzidos nos Estados Unidos e o terceiro regula as compras feitas pelo governo para utilização fora do país.

Em relação ao tratamento diferenciado às pequenas empresas norte-americanas, além da reserva de aquisições públicas para essas empresas, a política de tratamento diferenciado determina ainda que os órgãos deem a empresas de grupos sociais em desvantagem como veteranos de guerra, negros, hispânicos, tribos indígenas e mulheres, máximas oportunidades na participação nos processos de compras governamentais. (MORAES; MOREIRA, 2002, p.91).

Conforme dito anteriormente, o Brasil também possui um programa de tratamento diferenciado e favorecido destinado às micro e pequenas empresas. Porém, o uso das compras públicas como instrumento de políticas públicas não se limita apenas a isso. Outra possibilidade seriam as Compras Públicas Sustentáveis. Um exemplo disso é o caso da prefeitura de São Paulo, “que possui diplomas legais que tratam, por exemplo, da aquisição da madeira de origem legal para uso em obras e serviços de engenharia contratados pela prefeitura”. (BARADEL, 2011, p.44).

Outro exemplo que mostra o uso das compras públicas como instrumento de política pública é o Decreto nº 9.450/2018 cujo texto exige a contratação de presos ou egressos do sistema prisional em contratações do Governo Federal cujo valor do contrato seja superior a R\$ 330 mil por ano. Essa medida tem por finalidade facilitar a reintegração social dos apenados. (COSTA; TERRA, 2019, p.42). Além disso, a promoção da inovação e de desenvolvimento tecnológico a partir da demanda estatal é um outro mecanismo de uso das compras como instrumento de políticas públicas já que essa demanda pode catalisar esses processos de inovação e produção de tecnologias. (COSTA; TERRA, 2019, p.44).

Por fim, pode-se perceber que as compras governamentais vêm sendo utilizadas para fins adicionais além do mero processo de suprimento da Administração Pública se

constituindo como um importante instrumento de consecução de políticas públicas. (COSTA; TERRA, 2019, p.40).

2.3 Principais Dificuldades na Aplicação das Compras Públicas como Instrumento de Políticas Públicas

Segundo Oliveira e Santos (2015), as compras públicas sustentáveis vêm sendo apenas parcialmente aproveitadas. Segundo os autores

Levando-se em consideração que atender aos critérios socioambientais pode implicar, em certos casos, custos adicionais, tal fato nem sempre é facilmente acolhido na lógica dominante, calcada no imediatismo e na percepção desarticulada entre as partes. (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p.196).

Outros fatores que se constituem como barreira à utilização plena das compras públicas sustentáveis como instrumento de políticas públicas foram trazidos por Tardan (2020). Ele aborda que a incorporação das compras sustentáveis no cotidiano da máquina pública é afetada por questões como problemas na elaboração dos planos de aquisição e contratação anuais, falta de continuidade das políticas que já estão em exercício e baixa disseminação de experiências que foram bem sucedidas tanto dentro da organização quanto fora das mesmas. Problemas básicos também foram descritos. O autor cita, por exemplo, uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em que a referida instituição identificou inclusive problemas de compreensão conceitual acerca do que se entendia como compra sustentável. (TARDAN, 2020, p. 94 - 95).

Um outro ponto trazido pelo autor foi a diferença temporal entre a intenção declarada, como por exemplo a adesão a tratados internacionais, e a prática cotidiana da administração pública. Segundo ele, isso “é um indicativo da dificuldade de internalização no âmbito da gestão pública de conceitos promotores de mudanças comportamentais que se estabeleça como práticas institucionais”. (TARDAN, 2020, p.92). Um indicador trazido por Tardan que exemplifica essa dificuldade é a demora do ordenamento jurídico infraconstitucional brasileiro de incluir a sustentabilidade no seu texto. É dito que a inclusão do desenvolvimento sustentável na Lei 8.666/1993 demorou 17 anos para ocorrer, sendo adicionado apenas em 2010.

Por fim, Jesus (2012) aponta que a estrutura de controle brasileira é cara, não consegue impedir práticas de corrupção e limita, e muito, as possibilidades do uso do poder de compra estatal.

Diante do exposto, pode-se perceber que apesar das potencialidades que as compras públicas possuem enquanto instrumento de políticas públicas, há ainda várias dificuldades que vão desde a má compreensão do conceito de compras sustentáveis à aspectos mais complexos como o grande lapso temporal entre a intenção declarada e a inclusão da mesma na legislação infraconstitucional.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1. Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa

Segundo classificação proposta por Vergara (2016), os tipos de pesquisa podem ser analisados sob dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios.

Em relação aos fins, essa pesquisa é classificada como descritiva e explicativa. Descritiva pois visa, em um primeiro momento, caracterizar a evolução do processo de aquisição de alimentos para escolares no país e identificar as mudanças ocorridas no mesmo que implementaram objetivos adicionais além da aquisição dos suprimentos. É também explicativa pois visa esclarecer quais as motivações que levaram a essas mudanças.

Em relação aos meios, a pesquisa é classificada como documental. Segundo Gil (2022), esse tipo de pesquisa utiliza de vários tipos de documentos, elaborados para vários fins. O autor diz ainda que as fontes desse tipo de pesquisa vêm se ampliando de maneira considerável e cita o caso da possibilidade de se obter documentos, a partir de páginas da internet e de redes sociais. Diante disso, o presente trabalho se utilizará de instrumentos como leis, relatórios governamentais e legislativos para reconstituir a trajetória da aquisição de alimentos para os escolares e esclarecer as motivações das mudanças ocorridas. Como os dados que serão utilizados na pesquisa são do tipo documental, eles são classificados como dados primários. (MARKONI; LAKATOS, 2022, p. 202).

Uma outra característica da pesquisa é seu enfoque qualitativo. Essa abordagem é fundamentada na perspectiva da interpretação, sendo “centrada no entendimento do significado das ações dos seres vivos, principalmente dos humanos e suas instituições” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p.34). Nessa linha, Marconi e Lakatos (2022) dizem que o interesse nesse tipo de pesquisa é no estudo das múltiplas realidades, na contextualização e interpretação dos fenômenos e na busca profunda dos significados. Uma outra característica deste tipo de pesquisa é o fato do método de coleta de dados ser não padronizado e nem totalmente pré-definido, sendo que a análise dos mesmos é do tipo não-estatística. (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p.34). Por fim, Marconi e Lakatos (2022) trazem ainda que o relatório de resultado nesse tipo de pesquisa, é flexível e reflexivo, que se contrapõe ao enfoque quantitativo cujo relatório é padronizado, fixo e objetivo.

3.2. Caracterização do objeto do estudo

O objeto de estudo desta pesquisa é a política de aquisição de alimentos para escolares pelo Estado. Os antecedentes da mesma datam de 1940 porém somente na década de 1950 teve efetivamente início. (CALDAS; ÁVILA, 2013, p.78). Nos anos iniciais, ela foi mantida principalmente com o auxílio de recursos provenientes de organizações internacionais.

Atualmente com a nomenclatura de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é considerado um dos programas mais importantes do mundo. Sua área de abrangência engloba cerca de 41 milhões de pessoas beneficiadas e representa um repasse de cerca de 4 bilhões de reais na aquisição direta de alimentos ou repasse às escolas. (NUTRIÇÃO FSP, 2022).

Vale destacar ainda que durante sua trajetória, desde os anos 1940/1950 até o corrente ano, as aquisições de alimentos para escolares foi marcada por alterações e diferentes formatações. Essas mudanças ocorreram no âmbito de dispositivos regulamentadores e até mesmo nos aspectos discursivos já que inicialmente o programa tinha um caráter assistencialista e hoje tem seu discurso voltado à articulação de políticas públicas. (CALDAS; ÁVILA, 2013, p.82).

3.3. Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

O objetivo deste estudo é analisar a utilização das compras públicas como instrumento de políticas públicas através do programa de alimentação escolar do Estado. Para a consecução do mesmo, foi utilizada a análise documental.

Essa análise pode ser definida como “uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados”. (RICHARDSON, 2017, p.247). Marconi e Lakatos (2022) apresenta algumas possibilidades que podem ser utilizadas nesse tipo de pesquisa como documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos oriundos de cartório e fontes estatísticas como os censos realizados pelo IBGE.

Para a realização do presente trabalho, foram escolhidos documentos a partir da década de 1950 até os dias atuais. A escolha se justifica pelo fato de que foi nessa década que

a política de aquisição de alimentos para escolares teve início. Levando em consideração o lapso temporal escolhido, e os objetivos geral e específicos do trabalho, os seguintes documentos foram utilizados na análise:

1. A Conjuntura Alimentar e o Problema de Nutrição no Brasil. Plano Geral de Trabalho - 1953/4. Comissão Nacional de Alimentação. Ministério da Educação e Saúde. 1953.
2. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955.
3. Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956.
4. Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965.
5. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972.
6. Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1972.
7. Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976.
8. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.
9. Dossiê Digitalizado do Projeto de Lei nº 1.229/1991
10. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994.
11. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998.
12. Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho de 2000.
13. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.
14. Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de maio de 2006.
15. Parecer sobre a Medida Provisória nº 455/2009, emitida pelo relator na Câmara dos Deputados, Deputado Carlos Abicalil.
16. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.
17. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.
18. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.
19. Histórico - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de 01 de janeiro de 2013.
20. Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.
21. Cartilha Nacional de Alimentação Escolar, de 2014.
22. Resolução FNDE nº 04, de 02 de abril de 2015.
23. Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020.
24. Resolução FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020.

3.4. Procedimentos de coleta e de análise de dados

Os dados do presente estudo foram analisados através do método histórico, que é um dos mais conhecidos para a análise dos documentos. (RICHARDSON, 2017, p.248). Destaca-se que o relatório de uma pesquisa histórica não é a simples reconstrução ou registro dos fatos ocorridos. Somente a recopilação dos mesmos não explica nada. Deve haver ainda a interpretação, determinar as tendências e generalizar o seu significado. (RICHARDSON, 2017, p.295).

Com o objetivo de analisar a utilização das compras públicas como instrumento de políticas públicas no âmbito da alimentação escolar do Estado, objetivo geral do trabalho, buscou-se em um primeiro momento delimitar o escopo de documentos a serem analisados. Para isso, foi utilizado o anexo denominado “Histórico do PNAE”, disponível na Cartilha Nacional da Alimentação Escolar, do ano de 2014, que apresenta os principais normativos relacionados à política de alimentação escolar, além de um compilado de acontecimentos relacionados ao programa. Além disso, outros documentos foram selecionados a partir da página Histórico - PNAE, do FNDE, em que também são apresentados normativos e marcos importantes para o programa. Por fim, buscou-se na página “Resoluções” , disponível no site do FNDE, resoluções mais recentes, especificamente entre o período de 2020 e 2022, elaboradas pelo Fundo e que modificaram o PNAE.

Para a consecução do primeiro objetivo específico, descrever a evolução histórica da política de aquisição de alimentos para escolares no Brasil, buscou-se, em primeiro lugar, identificar os antecedentes do programa. Para isso, foi utilizado o documento “A conjuntura Alimentar e o Problema de Nutrição no Brasil”, que se constitui de um plano geral de trabalho do governo brasileiro para os anos de 1953 e 1954. Posteriormente, foram analisadas as leis, decretos e medidas provisórias elencadas na seção 3.3, visando identificar as principais mudanças e alterações ocorridas na política de aquisição de alimentos para escolares no decorrer da trajetória histórica do programa. Além disso, contou-se com o subsídio do documento “Histórico - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”, de 2013 e da Cartilha Nacional de Alimentação, de 2014. A partir disso, foi possível realizar a descrição da evolução histórica da referida política.

Para a realização do segundo objetivo, identificar as principais mudanças ocorridas no programa que instrumentalizaram as aquisições de alimentos para a consecução de objetivos para além do suprimento dos insumos, buscou-se, a partir da descrição histórica do programa

e com o auxílio da teoria identificar quais os normativos, e seus respectivos artigos, trouxeram objetivos adicionais às aquisições dos gêneros alimentícios para escolares.

Por fim, para a consecução do terceiro objetivo específico, verificar as motivações dessas mudanças, foram utilizados os próprios documentos legais, além de documentos legislativos elencados na seção 3.3 visando verificar as motivações dos legisladores ao fazerem as alterações e assim identificar quais políticas públicas foram articuladas às aquisições de alimentos para escolares.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta etapa serão apresentadas a análise dos dados e discussão. Para tanto, será seguida a seguinte ordem: primeiramente, haverá a descrição da evolução histórica das aquisições governamentais de alimentos para escolares, constituindo-se do primeiro objetivo específico da pesquisa. Em momento posterior, haverá a identificação das principais mudanças e suas motivações, correspondendo ao segundo e terceiro objetivos específicos, pois ambos estão relacionados. Por fim, serão apresentadas quais políticas públicas foram articuladas à aquisição de alimentos para os escolares.

4.1 Evolução Histórica das Aquisições de Alimentos para Escolares

Em 1955, através do Decreto nº 37.106, de 31 de março, foi instituída a Campanha de Merenda Escolar. Para se ter um panorama do cenário envolvido na instituição da mesma, é necessário regredir a anos anteriores ao início da Campanha. Nesse contexto, o Plano Geral de Trabalho elaborado pela Comissão Nacional de Alimentação, para os anos de 1953 e 1954, denominado “A Conjuntura Alimentar e o Problema de Nutrição no Brasil”, fornece os subsídios para a compreensão dos motivos que levaram a instituição da merenda.

A partir do nome escolhido para o plano, já há a indicação de que havia um problema nutricional no país. Logo no início do documento, essa indicação é confirmada quando a CNA conclui da necessidade de elaboração de um plano visando, entre outros propósitos, diminuir os efeitos da carência alimentar no estado nutricional da população. (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953, p. 3).

Ao discorrer sobre a política geral trazida no documento, a CNA deixa clara a gravidade e intensidade com que o problema atingia o país. Segundo a Comissão, a subnutrição deveria ser considerada o problema número 1 de saúde pública e que as causas de mortalidade da população na época estavam associadas, na maioria das vezes, a problemas alimentares. (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953, p.7).

O problema da desnutrição envolvendo crianças e a sua relação com a educação aparecem no texto já nas páginas iniciais. É dito que dentre o “exército nacional de subnutridos”, expressão utilizada pela própria Comissão, estão milhares de crianças e que se elas conseguissem sobreviver a esse problema, poderiam ser vistas nas escolas. Ainda referindo-se às crianças no ambiente escolar, é dito que: “Lá estão - mirradas, desatentas, desinteressadas - com alguma coisa indefinida que as aflige e as consome e de que não sabem

livrar-se. É fácil, contudo, diagnosticar o mal - a fome”. (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953, p. 9).

Ao discorrer sobre a conjuntura alimentar no país, a Comissão aponta como solução para o problema da escassez de alimentos, a realização de reformas nas estruturas econômicas e agrárias do Brasil. Porém, o documento reconhece também a necessidade de medidas urgentes do governo relacionadas ao tema. (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953, p. 17).

Dentro desse quadro, a CNA, propõe um conjunto de medidas, consideradas por ela como um programa emergencial, visando diminuir os efeitos causados pela grave conjuntura alimentar então vigente. (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953, p. 18).

É nesse panorama descrito anteriormente e no contexto da elaboração de um plano emergencial de combate à subnutrição que se insere o projeto de um Programa Nacional de Merenda Escolar. Ele fazia parte da chamada Fase Preliminar do Plano Geral de Ação da Comissão. (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953, p.22).

Ao justificar as diferentes medidas contidas no plano, a CNA, tratando especificamente do programa de merenda escolar, reconhece que já existiam iniciativas de fornecimento de merenda em escolas no país mas que essas experiências não abrangiam todas as escolas e que o fornecimento das merendas, em alguns casos, não seguiam normas e padrões recomendáveis. (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953, p. 26-27). Diante disso, o Programa Nacional de Merenda Escolar proposto pela CNA iria justamente racionalizar as iniciativas já em funcionamento, ampliar o programa para todo o país além de oferecer assistência técnica e financeira. Essa última, seria proveniente de um “Fundo Nacional de Merenda Escolar”, a ser criado. (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953, p. 27).

A partir do exposto, pode-se perceber que as primeiras discussões em relação ao fornecimento de merenda aos escolares estão intimamente relacionadas à conjuntura alimentar da época e a problemas de subnutrição. Sendo que o Programa Nacional de Merenda Escolar sugerido pelo Plano constituía-se de uma das diversas medidas propostas pela CNA para dirimir os efeitos da escassez alimentar na população.

Apesar da merenda escolar já constar no Plano Geral de Trabalho dos anos 1953 e 1954, foi apenas em 1955 que a mesma foi efetivamente estabelecida. O Decreto nº 37.106,

de 31 de março de 1955, instituiu a Campanha de Merenda Escolar, no âmbito do então Ministério da Educação e Cultura. Segundo o artigo 2º do texto legal, caberia a Campanha:

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam a proporcionar ou facilitar a alimentação escolar, dando-lhes assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição desses [sic] produtos, nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis. (BRASIL, 1955).

Passados aproximadamente um ano, o Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, altera o nome da Campanha, adicionando a ela a palavra “nacional”, ficando denominada, como Campanha Nacional de Merenda Escolar. Posteriormente, o Decreto nº 56.866, de 20 de setembro de 1965 altera novamente a sua denominação para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). O motivo informado para a mudança foi o fato das atividades da Campanha estarem se desenvolvendo em um escopo mais amplo do que apenas a distribuição de merenda, incluindo também atividades na seara da assistência e educação alimentar. (BRASIL, 1965).

Posteriormente, em 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), através da Lei nº 5.829, de 30 de novembro daquele ano. O Instituto era vinculado ao Ministério da Saúde e dentre outras atribuições, ficou responsável pela elaboração do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Além disso, o artigo 3º da referida lei determinou a nova autarquia, a elaboração de programas de assistência alimentar, visando o atendimento a escolares de estabelecimentos oficiais do então primeiro grau, além de outros grupos prioritários como nutrízes e lactantes.

Passados menos de um ano, o Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973, instituiu o PRONAN cuja finalidade está disposta no artigo 1º: “acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente [sic], contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda.” (BRASIL, 1973). O programa teria duração plurianual, sendo que o I PRONAN, com vigência nos anos de 1973 e 1974, também foi aprovado no referido decreto.

Em 1976, através do Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro, foi aprovado o II PRONAN cuja vigência compreenderia os anos de 1976 a 1979. Foi sob essa etapa que em 1979 a

Campanha Nacional de Alimentação Escolar ganhou o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar, denominação que é mantida até os dias atuais. (BRASIL, 2013).

Em 1988, com a assunção do novo texto constitucional, instituiu-se, através do artigo 208, o direito à alimentação aos estudantes de nível fundamental através de programas suplementares.

Até o ano de 1993, a execução do programa de alimentação escolar era realizada de forma centralizada. O planejamento de cardápios, a aquisição dos alimentos, a contratação de laboratórios para testes de qualidade e até a distribuição em todo o país eram realizados de maneira concentrada. (BRASIL, 2013).

Porém, a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, mudou essa realidade. O dispositivo legal trouxe disposições sobre a municipalização da merenda escolar, em um movimento de descentralização do Programa. O artigo 1º trouxe que os orçamentos da União para os programas de alimentação escolar seriam repassados em parcelas mensais aos entes subnacionais.

Outro ponto trazido pela lei, no artigo 2º, é a vinculação do repasse dos recursos ao funcionamento nos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos Conselhos de Alimentação Escolar. Só receberiam os recursos da União, os entes que tivessem esses conselhos em funcionamento. A Lei definiu que eles seriam compostos por representantes da Administração Pública local da área da educação, professores, pais de discentes e trabalhadores rurais. Eles seriam responsáveis por fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos.

A Lei nº 8.913 de 1994, no seu artigo 4º, traz ainda a exigência de que a elaboração dos cardápios alimentares no âmbito do PNAE fossem feitos por nutricionistas capacitados. Exigiu-se também o respeito aos hábitos alimentares locais, a vocação agrícola da região e a preferência por produtos do tipo in natura.

Por fim, a lei traz ainda, no seu artigo 5º, a priorização na aquisição dos insumos alimentares, de produtos oriundos das próprias regiões. Segundo o dispositivo legal, o objetivo dessa priorização seria a redução de custos.

No ano de 1998, é dado mais um passo em relação à execução descentralizada do PNAE. A Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, ao dispor sobre o repasse de recursos financeiros no âmbito do Programa, definiu que a transferência desses recursos seria realizada de forma automática, sem a necessidade de convênios, ajustes ou outros meios necessários até então.

Em 2000, através da edição da Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho, há mudanças em relação à composição e competências do Conselho de Alimentação Escolar. Em relação ao primeiro aspecto, da composição, o artigo 3º detalha o novo arranjo de membros. Ele seria formado por:

- I - um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;
- II - um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;
- III - dois representantes de professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;
- IV - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;
- V - um representante de outro segmento da sociedade local. (BRASIL, 2000).

Em relação às competências do CAE, o § 5º do mesmo artigo elenca que:

§ 5º Compete ao CAE:

- I - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;
- II - zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;
- III - receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, na forma desta Medida Provisória. (BRASIL, 2000).

A partir dos trechos, ora expostos, do artigo 3º, pode-se perceber que houve, com a MP 1.979-19, uma consolidação ainda maior do controle social em relação aos recursos transferidos pela União e também em relação à própria execução, pois, conforme o §5º, II, do artigo 3º, caberia ao CAE também a função de zelo pela qualidade dos produtos através da observação de práticas adequadas de higiene e de sanitização.

Um outro avanço na legislação que trata do PNAE foi a Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Ela exigiu que 70% dos recursos provenientes da União fossem destinados à aquisição de produtos básicos. (BRASIL, 2014).

Em 2006 foi editada a Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de março. Elaborada pelos Ministérios da Educação e Saúde, tratam em caráter geral, das diretrizes para a promoção da alimentação escolar saudável nas escolas, tanto para a rede pública quanto para a privada. Esse normativo, apesar de se constituir de diretrizes gerais, ajuda a contextualizar o cenário em que a alimentação pública escolar estava inserida.

Os ministros elencaram uma série de considerações ao editar a Portaria. Entre elas, destacam-se:

Considerando os objetivos e dimensões do Programa Nacional de Alimentação Escolar ao priorizar o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, por meio do fomento ao desenvolvimento local;

(...)

Considerando o caráter intersetorial da promoção da saúde e a importância assumida pelo setor Educação com os esforços de mudanças das condições educacionais e sociais que podem afetar o risco à saúde de crianças e jovens;

(...)

Considerando que a alimentação no ambiente escolar pode e deve ter função pedagógica, devendo estar inserida no contexto curricular, resolvem (BRASIL, 2006, p.1).

A partir dos trechos das considerações levadas em conta para a edição da Portaria, é possível perceber o caráter interdisciplinar e intersetorial com que os Ministérios da Saúde e Educação trataram a questão da alimentação escolar.

Novos avanços na política de aquisição de alimentos para escolares foram obtidos através da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. O artigo 1º, traz a definição do que é a alimentação escolar: “todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo”. (BRASIL, 2009). A referida lei elenca também as diretrizes dessa alimentação. Dentre elas destacam-se a universalidade do atendimento para alunos da rede pública da educação básica, o controle social exercido pela comunidade, o emprego de uma alimentação saudável, além da referência expressa ao apoio ao desenvolvimento sustentável.(BRASIL, 2009)

Além disso, a Lei nº 11.947, de 2009, traz ainda, no artigo 4º o objetivo do PNAE:

contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (BRASIL, 2009).

A lei apresenta avanço também ao fazer referência expressa, no artigo 12, da necessidade de se considerar a sustentabilidade e diversificação da agricultura local, ao elaborar cardápios. Além disso, no artigo 14, é instituída a obrigatoriedade de que no mínimo 30% dos recursos transferidos pela União aos entes subnacionais sejam aplicados na aquisição direta de alimentos produzidos pela agricultura familiar, empreendedor rural ou de suas organizações, dando prioridade aos assentamentos de reforma agrária e comunidades indígenas e quilombolas. (BRASIL, 2009).

Ainda em 2009, é promulgada a Emenda Constitucional nº 59/2009, de 11 de novembro. Ela, dentre outras disposições, altera o inciso VII do artigo 208, ampliando a todos

os alunos da educação básica o direito ao atendimento através de programas suplementares, incluindo aí, os programas de alimentação, categoria em que o PNAE está incluído. Em 2010, outra alteração do texto constitucional foi realizada, através da Emenda Constitucional nº 64/2010. Nessa mudança, houve a inclusão, no artigo 6º da Carta Magna, da alimentação como um direito social.

Em momento posterior, foi publicada a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013 do FNDE. O normativo vai dispor sobre o atendimento da alimentação escolar no âmbito do PNAE. Fato interessante é que aqui, assim como na Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de março de 2006 e a própria Lei nº 11.947, de 2009, vai haver referências, em vários trechos, sobre a intersetorialidade e conexão da alimentação escolar com outras áreas. Vale lembrar que enquanto a Portaria Interministerial nº 1.010 tratava de disposições de caráter mais geral para a alimentação escolar, na Resolução nº 26, está se tratando especificamente da alimentação escolar no âmbito do PNAE.

De 2013 até os dias atuais, outras alterações foram feitas no PNAE, aprimorando questões de execução do Programa. Cita-se como exemplo, a Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015, do FNDE, que trouxe mudanças na redação de artigos da Resolução nº 26, de 7 de junho de 2013, da mesma autarquia. Mais recentemente, no contexto da pandemia do Coronavírus, a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, alterou a Lei nº 11.974, de 2009, autorizando, em caráter excepcional e durante a suspensão das aulas, o repasse de alimentos adquiridos com recursos do PNAE às famílias dos estudantes.

A partir do exposto na presente subseção, pode-se ter um panorama geral de como a política de alimentação escolar estatal se desenvolveu ao longo do tempo. Os primórdios das aquisições de alimentos aos escolares estava diretamente relacionada com a questão da conjuntura alimentar do país à época e o problema de desnutrição. Paulatinamente, essa política foi se ampliando e tornando-se mais complexa, abrangendo não só a questão da distribuição de alimentos mas também a assistência e educação alimentar. Com o advento da Constituição de 1988 e suas emendas posteriores, a alimentação foi elevada à condição de direito social e os programas suplementares de alimentação tiveram seu público ampliado. Além disso, é possível perceber que hoje, o PNAE articula-se com outras políticas públicas, tema que será tratado na próxima subseção.

4.2 Mudanças que instrumentalizaram as aquisições de alimentos para a consecução de objetivos que vão além do suprimento dos insumos

A presente pesquisa tem como objetivo geral, analisar a utilização das compras públicas como instrumento de políticas públicas através do programa de alimentação escolar do Estado.

A possibilidade de instrumentalização das compras estatais para a consecução de políticas públicas decorre do poder de compra que o Estado possui. De acordo com Baradel (2011), esse poder de compra vai existir mesmo se o poder público utilizar as suas compras apenas para o suprimento de suas necessidades. Jesus (2012), por sua vez, aborda quando o uso desse poder vai efetivamente ocorrer. Segundo a autora, esse uso ocorre “quando há planejamento sobre como serão gastos estes recursos de forma a trazer retornos sociais de médio e longo prazo que transpassem a aquisição dos bens e serviços ou que permita a universalidade da oferta de bens e serviços estratégicos”. (JESUS, 2012, p.6).

A partir dessas considerações, foram identificadas as alterações na legislação da política de alimentação de alimentação descrita anteriormente que representaram a intenção expressa, do legislador, de instrumentalizar as compras públicas para a consecução de objetivos que transpassassem o suprimento dos alimentos ou que representassem um planejamento de gastos voltados a trazer benefícios sociais de médio e longo prazo, assim como preconizado por Jesus (2012).

A partir da descrição da evolução histórica feita na subseção anterior, o primeiro normativo que parece se enquadrar nas especificações previstas no parágrafo anterior, é a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, através de seu artigo 4º. Até então, os normativos antecedentes visavam majoritariamente apenas o suprimento de parte da necessidade dos escolares de se alimentarem.

O artigo 4º da Lei nº 8.913, de 1994 vai dizer que:

A elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, através de nutricionista capacitado, será desenvolvida em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar, e respeitará os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos in natura. (BRASIL, 1994).

Buscando verificar quais foram as motivações para a inclusão do respeito aos hábitos alimentares locais, a vocação agrícola e a preferência por produtos in natura, foi utilizado o Dossiê do Projeto de Lei nº 1.229, de 1991, da Câmara dos Deputados. Esse projeto deu origem à Lei nº 8.913, de 1994. Um fato importante da tramitação do referido PL é que à ele, foram pensados outros quatro projetos existentes na época que tratavam de assuntos similares: o PL 1.422/91; PL 1.676/91, PL 1.788/91 e o PL 1.797/91. Como eles tramitaram

juntos e foram transformados em um único substitutivo, também foram analisadas as justificativas desses projetos de lei visando identificar qual era a intenção dos legisladores ao propor os projetos.

Na justificção do PL 1.229/91, o seguinte trecho ajuda a compreender o contexto envolvido na inclusõ da preferênça por produtos in natura na Lei nº 8.913/94:

Ressalta-se, por oportuno, que, como os alimentos desidratados são mais caros que os in natura, e como o sistema centralizado de compras gera a caracterização de fornecedores, as verbas para a merenda escolar são sempre insuficientes. Com a municipalização poder-se-ia comprar mais a preços menores, seriam multiplicados extraordinariamente os fornecedores e o produto das vendas não ficariam em poucas mãos. (BRASIL, [199?], p.5).

Cita-se ainda uma outra referênça aos produtos in natura, trazidos na justificção do PL nº 1.797/1991: “Ademais, a aquisiçõ de produtos formulados afasta as criançãs e jovens do consumo de produtos in natura, obviamente mais saudáveis”. (BRASIL, [199?], p.68).

A partir desses trechos, verificam-se argumentos, principalmente relacionados ao preço e qualidade, ou atributos nutricionais, dos alimentos ofertados. Essas motivações estão mais alinhadas à visõ tradicional de licitaçõ, que preconiza enfoque maior nas questões de custo e especificidades dos produtos. (MOHAN, 2010 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p.194).

Em relaçõ à mençõ, no artigo 4º da Lei nº 8.913/1994, da vocaçõ agrícola, a justificção do PL 1.422/91 traz subsídios para a análise do contexto dessa inclusõ. É dito que “ Ao prestigiarmos a agricultura local no fornecimento dos insumos, estaremos, via de consequênça [sic], estimulando este importante setor da economia nacional, e implementando o comércio local”. (BRASIL, [199?], p. 61). A partir do trecho, percebe-se que ao prestigiar a agricultura local como fornecedora de insumos, estaria-se consequentemente estimulando a economia e comércios locais, aspectos esses que vão além da questõ da aquisiçõ dos insumos. Diante disso, pode-se dizer que a inclusõ da vocaçõ agrícola na Lei nº 8.913/94, levou em consideraçõ aspectos que transpassam a aquisiçõ dos suprimentos, visando também trazer benefícios socioeconômicos.

Em relaçõ à mençõ ao respeito aos hábitos alimentares, a justificção apresentada no PL nº 1.676, de 1991, ajuda a entender o que foi levado em consideraçõ ao se incluir essa passagem na Lei nº 8.913/94. Fazendo-se referênça à proposta de regionalizaçõ da merenda escolar, é dito que: “A medida garante o respeito aos hábitos alimentares locais impedindo

que ocorram situações hoje comuns, pela centralização da compra na FAE, de não uso de determinada comida em certas regiões, por desconhecimento ou falta de costume”. (BRASIL, [199?], p. 63).

Com base no trecho transcrito anteriormente, pode-se verificar que o respeito aos hábitos alimentares está mais relacionado à uma condição de eficácia, ou seja, da consecução dos propósitos do programa, do que a inclusão de objetivos que transpassam a aquisição de suprimentos. Isso ocorre porque a não-observância à esses hábitos poderia ocasionar o não uso da comida em determinadas regiões, ficando prejudicada a suplementação alimentar aos escolares.

A partir dos trechos dos projetos de lei analisados, pode-se chegar a conclusão de que, em relação ao respeito à vocação agrícola da localidade, estava presente a intenção do legislador em instrumentalizar as aquisições de alimentos de modo que elas fossem além da mera aquisição dos insumos alimentares, visando também o fomento de questões socioeconômicas. Em relação aos alimentos in natura, verifica-se um enfoque no preço e na qualidade, questões essas ligadas à uma visão mais tradicional das licitações. Em relação ao respeito aos hábitos alimentares, pode-se perceber que ele estava mais relacionado à uma questão de eficácia do programa do que à consideração de objetivos adicionais à aquisição dos alimentos.

Um outro ponto que se percebe a partir dos projetos de lei são as diversas menções feitas ao fomento à economia e ao comércio local. Na justificção do PL nº 1.788/1991 é dito que: “a circulação dos recursos financeiros em cada Estado e Município, proporcionando a aquisição dos produtos em fornecedores locais, contribuirá inevitavelmente para o fortalecimento econômico dos diferentes recantos do país”. (BRASIL, [199?], p.67). O PL nº 1.797/1991, nas justificativas, também faz menção ao desenvolvimento econômico local, quando diz que “Por outro lado, a circulação dos recursos financeiros nos Municípios constituirá, sem dúvida, vigoroso incentivo ao desenvolvimento das atividades produtivas e de comércio local”. (BRASIL, [199?], p. 68). A partir desses trechos, pode-se perceber que a descentralização proposta por esses PLs, concretizada na Lei nº 8.913/1994, também contou com argumentos voltados ao fomento e desenvolvimento da economia e comércio local. Argumentos esses que também vão além da questão estrita da aquisição de alimentos para escolares.

Diante do exposto, pode-se perceber que, ao fazer referência a vocação agrícola local e ao trazer, nas justificações dos PLs, menções sobre o fomento e desenvolvimento das economias locais, os projetos de lei acabaram por instrumentalizar as aquisições dos alimentos para escolares de modo que as compras transpassassem a questão do suprimento. Como os projetos foram convergidos em um substitutivo que, posteriormente, deu origem à Lei nº 8.913/1994, pode-se concluir que a mesma também instrumentalizou as compras de alimentos para escolares para a consecução de objetivos que vão além da questão do suprimento da demanda do Estado.

O próximo marco que vai instrumentalizar as aquisições no âmbito do PNAE é a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. No artigo 12, é dito que:

Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada. (BRASIL, 2009).

Ao comparar o artigo 4º da Lei nº 8.913/1994 com o artigo 12 da Lei nº 11.947/2009, percebe-se que há uma evolução normativa no que se refere à elaboração dos cardápios. No artigo 12 da lei de 2009, chama a atenção, dentre outros aspectos, o fato do artigo trazer a necessidade de se pautar na sustentabilidade ao elaborar os cardápios. Um outro ponto que se destaca é o fato de “vocação agrícola”, utilizada na lei de 1994, se tornar “diversificação agrícola”, na lei de 2009. Além disso, o artigo traz a necessidade de se pautar na alimentação saudável e adequada.

Outra novidade trazida pelo normativo é a obrigatoriedade de destinação de no mínimo trinta por cento dos recursos oriundos do PNAE na aquisição direta da agricultura familiar e dos empreendedores familiares rurais, conforme o caput do artigo 14.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009).

Buscando identificar o contexto em que as mudanças nos artigos 12 e 14 da Lei nº 11.947/2009 estavam inseridas, recorreu-se às considerações trazidas no parecer sobre a Medida Provisória nº 455, de 2009. Esse instituto originou a lei em estudo.

O relator designado para a análise da Medida Provisória, Deputado Carlos Abicalil, traz informações, em seu voto, que ajudam a compreender o cenário das mudanças do artigo 12 e da inclusão, no artigo 14, da obrigatoriedade de destinação de parcela dos recursos oriundos do PNAE à agricultura familiar. É dito que:

É importante uma palavra sobre a determinação de aquisição de gêneros junto à agricultura e empreendedor familiares. São eles a fonte de três quartos da produção de alimentos consumidos pelos brasileiros. A destinação de recursos do PNAE para estes produtores representa um decisivo impulso ao desenvolvimento sustentável do País, não se vislumbrando dificuldades que dêem resposta à demanda de alimentos assim gerada. (BRASIL, 2009, p.15).

A partir do trecho transcrito, já é possível notar a referência a um objetivo ou meta que vai além do mero fornecimento dos alimentos aos escolares: o desenvolvimento sustentável. Porém, não é o único aspecto abordado, em relação à destinação de parte dos recursos do PNAE a esses grupos. O relator, continua seu raciocínio, dizendo que

De fato, uma boa parte dos itens que constam dos cardápios de merenda escolar é fartamente produzida pelos agricultores familiares. Isto sem falar na geração direta de renda e trabalho, para mais de 250 mil trabalhadores do campo e beneficiando, indiretamente, cerca de um milhão de pessoas. (BRASIL, 2009, p. 15).

Com isso, é possível perceber que a geração de renda e emprego também foram argumentos utilizados pelo relator ao proferir seu voto de forma favorável à aprovação da Medida Provisória.

Diante disso, é possível perceber que a Lei nº 11.947, de 2009 também traz em seu bojo, dispositivos que visam não apenas o fornecimento do insumo alimentar, mas que vão além, buscando trazer impactos sociais e econômicos. Constituindo-se assim em uma iniciativa de uso do poder de compra do Estado. Corroborando com essa conclusão, o artigo 69 da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, vai dizer que “As aquisições realizadas no âmbito do PNAE visam contribuir para o desenvolvimento local e sustentável, conforme a Lei nº 11.947/2009”. (BRASIL, 2013).

Ao se analisar as disposições da Lei nº 11.947, de 2009, juntamente com o parecer da Medida Provisória nº 455, de 2009 e a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, do FNDE, chega-se à conclusão de que as aquisições de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, servem de instrumento ao fomento da agricultura familiar, do desenvolvimento sustentável, da geração de renda e emprego, do desenvolvimento local, dentre outros. Constituindo-se assim de um importante exemplo de conjugação do poder de compra do Estado e articulação com políticas públicas.

Uma outra dimensão que ajuda na visualização da evolução do Programa são os números relacionados à ele. Na justificção do PL 1.229 de 1991, um dos projetos originadores da Lei 8.913 de 1994 e, é dito que naquele momento fora anunciada uma ampliação do mesmo, que alcançaria um público de 30 milhões de alunos, similar a população da Argentina. Essa ampliação anunciada representaria investimentos de cerca de 6, 5 milhões de dólares por dia. (BRASIL, [199?], p.5).

Em relação aos valores *per capita* repassados, pode-se notar uma evolução nos valores transferidos. No ano de 2002, por exemplo, eram destinados R\$ 0,06 e R\$ 0,13 para alunos matriculados no nível pré-escolar e de ensino fundamental, respectivamente. Em 2003, começou-se a repassar R\$ 0,18 para matriculados em creches e o valor destinado à pré-escola mais que dobrou, indo de R\$ 0,06 para R\$ 0,13. Naquele ano, haviam mais de 36 milhões de alunos atendidos pelo Programa. (FNDE, 2018)

Em 2009, ano em que houve alterações importantes no Programa com a aprovação da Lei 11.947/2009 e a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, os recursos *per capita* destinados às creches estavam em R\$ 0,44. Para os níveis pré-escolar e de ensino fundamental, eram repassados R\$ 0,22. Com a ampliação do atendimento pelo PNAE trazidos pelos normativos, estudantes do Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) também passaram a ser beneficiários do programa. Os repasses destinados a eles, em 2009, também estavam em R\$ 0,22 per capita. (FNDE, 2018). No ano de 2009, o número de alunos atendidos foi de mais de 46 milhões.

Em 2013, o repasse às creches já estava em R\$ 1,00. Para alunos na pré-escola, o valor repassado era de R\$ 0,50 e para alunos do ensino fundamental, médio e EJA eram repassados R\$ 0,30. (FNDE, 2018). Atualmente, em 2023, os valores *per capita* repassados estão em R\$ 1,37 para alunos matriculados em creches, R\$ 0,72 para alunos na pré-escola, R\$ 0,50 para estudantes do ensino fundamental e médio e R\$ 0,41 para alunos do EJA. Hoje, os recursos atendem a cerca de 40 milhões de estudantes. (FNDE, [2023?]).

A partir do exposto, pode-se notar que além da evolução dos normativos relacionados ao Programa com alterações nos objetivos e forma de execução dos mesmos, os valores e o público do programa também se ampliaram.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo do presente trabalho foi analisar a utilização das compras públicas através do programa de alimentação escolar do Estado. Para a consecução de tal análise, foram definidos três objetivos específicos: descrever a evolução histórica da política de aquisição de alimentos para escolares no Brasil, identificar as mudanças que instrumentalizaram as aquisições de alimentos para a consecução de objetivos para além do suprimento dos insumos e verificar as motivações das mudanças no processo de aquisição dos alimentos para os escolares.

A descrição da evolução histórica das aquisições de alimentos para escolares, através dos normativos e documentos relacionados à temática, proporcionou uma visão macro, de como se desenvolveu essa política nos mais de 65 anos de vigência. A partir do documento “A Conjuntura Alimentar e o Problema de Nutrição no Brasil”, foi possível entender o contexto em que a alimentação escolar ou, utilizando a expressão utilizada no documento, merenda escolar, foi instituída. A Comissão Nacional de Alimentação sugeriu a criação do Programa Nacional de Merenda Escolar visando ser uma vertente de um conjunto de medidas voltadas a dirimir os efeitos da escassez alimentar que assolava o país na época.

No decorrer da trajetória da política, ela se tornou mais complexa, abrangendo novos parâmetros e atribuições. A partir da conclusão do primeiro objetivo específico, pôde-se notar que os aspectos de execução e discursivos do programa se alteraram ao longo do tempo, conforme descrito por Caldas e Ávila (2013). As diferentes denominações da alimentação escolar, no decorrer da sua trajetória, por exemplo, já fornecem um indicativo dessa mudança dos aspectos discursivos. A nomenclatura passou de Campanha de Merenda Escolar, em 1955, para Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 1979, permanecendo assim até os dias atuais.

A partir da descrição histórica, foi possível perceber que a política de alimentação escolar brasileira passou de um projeto de programa no contexto de um conjunto de medidas emergenciais para ser hoje um programa estruturado, que atende à milhões de beneficiários e que consegue aproveitar o seu poder de compra para atingir objetivos que vão além da questão do suprimento dos insumos alimentares, coadunando com a visão ampliada das compras públicas.

Os objetivos específicos dois e três, por sua vez, permitiram o aprofundamento da questão de como o Estado vem usando esse poder de compra para a consecução de objetivos que vão além do suprimento. Foram identificados dois marcos que trouxeram objetivos que transpassam o atendimento à demanda do Estado por bens e serviços. O primeiro deles foi a Lei nº 8.913/1994. Nas justificações do projeto de lei que originou o referido instituto, já havia menções a questões como fomento à economia e comércio local. O segundo marco foi a Lei nº 11.947, de 2009, que dentre outras disposições, instituiu a exigência de que no mínimo 30% dos recursos fossem repassados diretamente à agricultura familiar e ao empreendedor familiar rural. Nesse caso, há menções em relação ao fomento, desenvolvimento local e sustentável, além da geração de empregos.

Pode-se concluir, a partir do exposto, que os três objetivos específicos foram concluídos. Volta-se agora à questão balizadora do presente trabalho: como o Estado vem, através do programa de alimentação escolar, utilizando as compras públicas como instrumento de políticas públicas?

Chega-se a resposta de que o Estado, em um primeiro momento, no contexto da Lei nº 8.913, de 1994, ao descentralizar a execução do PNAE, acabou pulverizando recursos antes concentrados, fomentando comércios e economias locais. Como já havia consciência e desejo pela descentralização e seus efeitos, assim como descrito nas justificações dos PLs que originaram a respectiva lei, pode-se dizer que a descentralização já representou uma medida para a consecução de objetivos adicionais que vão além da questão do suprimento da demanda do Estado. Além disso, ainda no âmbito do normativo legal de 1994, a menção à vocação agrícola local também se constitui de uma maneira que o Estado utilizou, naquele momento, para a consecução de objetivos que vão além da aquisição dos insumos alimentares.

Hoje, sob a vigência da Lei nº 11.947 de 2009, o Estado utiliza as compras de insumos alimentícios como instrumento de políticas públicas através de critérios para a realização dessas aquisições. Talvez, o mais conhecido deles seja o da destinação de no mínimo 30% dos recursos à agricultura familiar e aos empreendedores rurais familiares. Porém, não é o único.

Quando a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, do FNDE, diz, no artigo 19, que deve haver, na aquisição dos alimentos, prioridade pelos orgânicos e agroecológicos, o Estado acaba dando uma sinalização ao mercado a favor desses alimentos e ao mesmo tempo contrário ao uso intensivo de agrotóxicos, pesticidas, entre outros. Isso também pode ser

considerado um ferramental para a consecução de objetivos que vão além da questão do suprimento. No caso em tela, está se usando as compras públicas como instrumento de fomento ao desenvolvimento sustentável, encaixando-se no contexto das Compras Públicas Sustentáveis.

Um outro aspecto interessante, nesse contexto, é que dentro do próprio critério da destinação de no mínimo 30% dos recursos à agricultura familiar e empreendedores familiares rurais, há um “subcritério” de priorização de assentamentos de reforma agrária e de comunidades tradicionais indígenas e quilombolas. (BRASIL, 2009).

Por fim, vale dizer novamente que as compras públicas possuem uma grande importância no cenário econômico. O uso do poder dessas compras, significa “dar uma função social para a demanda de bens e serviços do Estado”. (CONTE, 2013, p.9). Segundo Oliveira e Santos (2015), a área das compras públicas sustentáveis, a qual se encaixa as aquisições do PNAE vêm sendo exploradas apenas de forma parcial.

Diante desse contexto, recomenda-se aos próximos trabalhos que repliquem a análise da trajetória do uso das compras públicas como instrumento de consecução de objetivos que vão além da aquisição, para outros programas de compras de bens e serviços do Estado brasileiro. Com isso, espera-se criar um quadro geral de como o Brasil vem utilizando seu poder de compra visando aprimorar e ampliar seu uso e assim aproveitar o potencial que essas aquisições dispõem. Nesse sentido, espera-se que o presente trabalho tenha contribuído para a formação desse quadro geral.

REFERÊNCIAS

BARADEL, E.M. **Licitação como Instrumento de Política Pública de Desenvolvimento Regional**. 2011. 91 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Dossiê Digitalizado. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1141230&filename=Dossie-PL%201229/1991>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer sobre Medida Provisória nº 455, adotada em 28 de janeiro de 2009 e publicada no dia 29 do mesmo mês e ano. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=647754&filename=Tramitacao-MPV%20455/2009>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a campanha da Merenda Escolar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 39.0007, de 11 de abril de 1956. Dá nova redação aos arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 56.866, de 20 de setembro de 1965. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Modifica%20denomina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Institui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Departamento%20Nacional%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o.>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973. Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), aprova o I PRONAN e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72034-30-marco-1973-420497-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 77.116, de 6 de fevereiro de 1976. Estabelece as diretrizes para a ação do Governo na área de Alimentação e Nutrição, aprova o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 fev. 1976. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77116-6-fevereiro-1976-425734-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do

exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 fev. 2010. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico**. Disponível em:

<<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015**. Disponível em:

<http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/alimenatacao_escolar/resolucao042015_ceae.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/15829.htm#:~:text=Cria%20o%20Instituto%20Nacional%20de,Art.>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1994, republicado no D.O.U 07 set. 1994. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm#:~:text=LEI%20No%208.913%2C%20DE%2012%20DE%20JULHO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20da,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei.>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 08 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 abr. 2020. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 abr. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos artigos 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 mar. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.167%2C%20DE%2031%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202023&text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2014.133,4%20de%20agosto%20de%202011.>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1784.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.784%2C%20DE,Escola%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.979-19, de 2 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 de jun. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1979-19.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.979-19,Escola%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de setembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras**. Disponível em: <<http://painelcompras.economia.gov.br/>>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e da União. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. 2014. Disponível em: <<https://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/960.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 1.010, de 08 de março de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. **Ministério da Saúde, Ministério da Educação**. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/pri1010_08_05_2006.html>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br>>. Acesso em: 29 maio 2023.

CALDAS, E.L.; NONATO, R.S. Compras Públicas: Estratégia e Instrumento para a Gestão do Desenvolvimento Local. **Interações**, Campo Grande, v.15, n.1, p. 161 - 172, jan./jun. 2014.

CALDAS, E.L.; ÁVILA, M.L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, n. 148, p.77-84, set.2013.

COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO. **A conjuntura alimentar e o problema de nutrição no Brasil**. Rio de Janeiro, 1953. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/conjuntura_alimentar_problema_nutricao_brasil.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2023.

CONTE, N.C. **O poder de compras dos municípios como fator de desenvolvimento local/regional**. In: VI SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CRISES DO CAPITALISMO, ESTADO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2013, Santa Cruz do Sul, RS. Disponível em: <<https://www.unisc.br/site/sidr/2013/Textos/18-2.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

COSTA, C.C.M.; TERRA, A.C.P. **Compras Públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERNANDES, C.C.C. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, vol.11, n.4, set./dez. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Curso PNAE - Caderno de Estudos**. 8 ed. Brasília: MEC, FNDE, 2018. Disponível em: <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/fpe/ce_pnae.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2023?. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnaehttps://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>>. Acesso em: 30 mai. 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Resoluções**. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7.ed. Barueri: Atlas, 2022.

JESUS, D.F.B. Poder de Compra do Estado: limites e possibilidades de uso desta ferramenta em favor do desenvolvimento local. In: III Congresso em Desenvolvimento Social (Des)igualdades Sociais e Desenvolvimento. 2012. Disponível em: <https://congressods.com.br/terceiro/images/trabalhos/GT8/pdfs/deloise_de_fatima.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

LOPES, M.N.; OLIVEIRA, V.C.F. Compras Públicas Sustentáveis. In: V CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/065-COMPRAS-P%C3%A9BLICAS-SUS-TENT%C3%81VEIS.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

MARCONI, M.A; LAKATOS, E.M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MARCONI, M.A; LAKATOS, E.M. **Metodologia Científica**. 8 ed. Barueri: Atlas, 2022.

NETO, F.B.; SILVA, R. M. P.; ARENAS, M.V.S. Compras Governamentais como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento regional materializada pelos benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPP): uma análise no município de Porto Velho/RO. In: IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2022, São Paulo. Disponível em: <<https://sbap.org.br/ebap-2022/567.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2023.

NUTRIÇÃO FSP. **PNAE: História da Alimentação Escolar no Brasil**. Disponível em: <<https://fsp.usp.br/eccco/index.php/2022/11/12/pnae-historia-da-alimentacao-escolar-no-brasil/>>. Acesso em: 29 dez. 2022.

OLIVEIRA, B.C.S.C.M.; SANTOS, L.M.L. Compras Públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49(1), p.189-206, jan./fev. 2015.

RIBEIRO, C.G; JÚNIOR, E.I. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006 - 2017): mensuração e análise**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2023.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RODRIGUES, P.S. O Programa Nacional de Alimentação Escolar: história e modalidades de gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.29, n.1, p.137-155, jan./abr. 2013.

ROXO. G.H.S. Compras Públicas como Instrumento para o Desenvolvimento Econômico Nacional: novidades e questionamentos oriundos das alterações promovidas pela Lei nº 12.349/2010. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p. 153 - 172, jul./dez. 2016.

SAMPIERI, R.H.; COLLADO, C.F.; LUCIO, M.P.B. **Metodologia de Pesquisa**. Tradução: Daisy Vaz de Moraes. 5 ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SECCHI, L.; COELHO, F.S.; PIRES, V. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. 3 ed. São Paulo: Cengage, 2019.

SOUZA, A.A. et. al. Cardápios e Sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v.28(2), p. 217-219, mar./abr. 2015.

TARDAN, J.L.P. Compras públicas sustentáveis: o Estado induz sustentabilidade com seu poder de compra? *Estudios de La Gestión - Revista Internacional de Administración*, n.07, p. 85 - 118, jan./jun. 2020.

VERGARA, S.C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VIEIRA, L.P.; PUERARI, A. A sustentabilidade na nova lei de licitações. **Saber Humano**, v. 11, n. 19, p. 56 - 81, jun./dez. 2021.

ZAGO, Marina Fontão. **Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas?** Brasília: Enap, 2018.